

Conformar a todos: la pobreza como valor discursivo de cohesión y legitimación de la clase política chilena (1990-2000)

Moriconi Bezerra, Marcelo Adrián

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Moriconi Bezerra, M. A. (2009). Conformar a todos: la pobreza como valor discursivo de cohesión y legitimación de la clase política chilena (1990-2000). *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 51(206), 43-68. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2009.206.41033>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Conformar a todos: la pobreza como valor discursivo de cohesión y legitimación de la clase política chilena (1990-2000)

MARCELO MORICONI*



Resumen

A partir del análisis de los discursos oficiales, este artículo discute el imaginario político chileno durante 1990 y 2000. Tras la reinstauración de la democracia, la clase política debió legitimar discursivamente su lugar y determinar concepciones sobre el Estado, la democracia y lo político. En este marco, el trabajo muestra cómo el discurso a favor de reducir la pobreza –algo que la literatura académica ha relacionado habitualmente con cuestiones de eficiencia y buen gobierno– fue utilizado como variable de cohesión nacional y legitimación de la nueva clase política democrática. Esta particularidad generó la voluntad para actuar en consecuencia. Sin embargo, mientras la pobreza se redujo significativamente, los índices de desigualdad se mantuvieron estables.

Abstract

With the analysis of the official speeches as a starting point,, this article reviews the imaginary Chilean politician during the period 1990 and 2000. After the re-institution of democracy, the political class had to legitimate discursively its place and determine conceptions on State, democracy and politics. Within this frame, the analysis shows how a speech in favor of reducing poverty– something that the academic literature has the habit of relating to efficiency matters and good government was used as a variable of national cohesion and legitimacy of the new democratic political class. This particularity generated the will to act in consequence. Nonetheless, while poverty was reduced significantly, the signs of inequality remained stable.

Palabras clave: discurso, imaginario político, pobreza, Estado, democracia.

¹ Universidad de Salamanca, Secretaría General, Patio de Escuelas Mayores, 1, 37008, Salamanca, España.

Chile se ha caracterizado en la literatura científico-política de Latinoamérica como uno de los países con mejores índices de corrupción, eficacia gubernamental, reducción de la pobreza y desarrollo humano.¹ Respecto a la economía, si bien esta nación austral no ha presentado niveles de crecimiento record en la región, su crecimiento ha sido sin embargo gradual y continuado durante las últimas dos décadas.

Un recorrido a través de la construcción del discurso oficial de Chile en los años noventa, permite observar cómo los éxitos de gestión (así considerados por buena parte de la literatura científica) son en gran medida meras materializaciones de los conceptos de *democracia* y *Estado* elegidos para legitimar discursivamente el nuevo orden social. Tal como recuerda Panizza, “todo discurso hegemónico debe ofrecer a sus receptores una narrativa persuasiva de su condición presente haciendo al mismo tiempo sentido del pasado y ofreciendo esperanzas para el futuro”.² Los rasgos identitarios en torno a los puntos nodales que significan el imaginario político

afectarán las discusiones en torno al Estado y la democracia y demarcarán el campo de lo *hacible*, lo *justo* y lo *legítimo*. Los imaginarios políticos, entonces, determinan el marco desde el cual la clase política actúa y diagnostica focos de conflicto.

En este sentido, el trabajo sigue la línea propuesta por el reconocido politólogo uruguayo quien plantea la necesidad de determinar *cómo lo que era impensable tiempo atrás se ha convertido en la actualidad en el nuevo sentido común*.³ Cavilar al respecto implica partir de una concepción constructivista del orden social y concebir a los lenguajes, las comunidades y las instituciones como producto del tiempo y las circunstancias más que de una lógica o principio fundamental. Comprender cómo los gobiernos diagnostican la coyuntura para legitimar los cambios impulsados y analizar el valor semántico con el que se resignifican los conceptos que se incorporan al discurso, permite ver la complejidad del juego político a la hora de establecer cambios que afecten al diseño institucional y aceptar las modificaciones.

La transición hacia la democracia

De acuerdo a Colomer⁴—quien define la *transición pactada* como aquella que cuenta con el rol activo de los miembros del gobierno autoritario—, la de-

mocracia en Chile fue pactada a través del diálogo y los compromisos políticos entre partidarios del pinochetismo y sus opositores.⁵ Su reinstauración

¹ Mario Waissbluth y José Inostroza, *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, 2006 (disponible en línea en http://www.clubdelainnovacion.cl/contenido/documentos/de_la_confrontacion_al_consenso4.pdf); Pedro Narbondo y Conrado Ramos, “Reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, 1999, pp. 35-58; *Informe Latinobarómetro 2006*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2006, en <http://www.globalexchange.org/countries/americas/venezuela/Latinobarometro.pdf>; *Latinobarómetro 2007*, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2007, en http://www.vive.gob.ve/archivos/textos/latbd_informe_latinoarometro_2007.pdf; *The 1997 Transparency International Corruption Perception Index*, en <http://www.transparency.de>; *The 2007 Transparency International Corruption Perception Index*, en http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2007; Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic, “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos”, ponencia presentada en el *X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile, del 18 al 21 de octubre de 2005.

² Francisco Panizza, “Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 13, 2002, pp. 59-93 (p. 74).

³ F. Panizza, “A Reform Without Losers: The Symbolic Economy of Civil Service Reform in Uruguay, 1995-96”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 3, 2004, pp. 1-28.

⁴ Josep M. Colomer, “Benefits and Costs of Voting”, en *Electoral Studies* vol. 10, núm. 4, 1991, pp. 313-325.

⁵ Patricio Gajardo Lagomarsino, “Gobernabilidad, sistema político y gestión pública: una evaluación del proceso político en Chile post-transicional”, ponencia presentado en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración* del 8 al 11 de octubre de 2002 en Lisboa, Portugal; Francisco Domínguez, “Gatopardismo en Chile: los intelectuales y la transición democrática”, en *Cifra Nueva*, núm. 11, 2000, pp. 92-108; Tomás Moulián, “Limitaciones de la transición a la democracia en Chile”, en *Proposiciones*, núm. 25, 1994, pp. 34-45.

fue parte formal de los planes del gobierno desde la promulgación de la Constitución de 1980. Existía entonces un fuerte consenso sobre la necesidad de liberalizar el régimen tanto en las élites militares y tecnócratas, por un lado, y la oposición pinochetista, por el otro. La diferencia entre ellos se centraba en el tipo de democracia que se deseaba implantar: mientras que las primeras buscaban perpetuar en el poder a Pinochet bajo un fuerte régimen presidencialista enmarcado en lo que denominaban *democracia protegida*, la oposición pugnaba por instaurar una democracia representativa.⁶ A final de cuentas, el régimen dictatorial impuso su voluntad unilateralmente tanto en la redacción de la norma fundamental como en su aprobación y posterior referendo a través del plebiscito. La ilegalidad del proceso sería una de las críticas constantes que la oposición democrática utilizaría en contra del gobierno golpista.

La fuerte crisis económica de 1982, sumada al marco de apertura plural que en principio posibilitaba la Constitución de 1980, fue fundamental para que sectores políticos emergentes consolidaran su posición. En marzo de 1983, distintas facciones de la oposición se unieron para consensuar el Manifiesto Democrático. A partir de aquí, la oposición democrática, en la que se encontraban el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Socialista, el Partido Radical y un grupo de ex parlamentarios de derecha, comenzaron a actuar de manera conjunta. Pero la violencia ejercida por diferentes actores de oposición dio nuevos argumentos al régimen militar para justificar su coerción.⁸

Un hecho fundamental que fortaleció a la oposición democrática fue la suscripción del Acuerdo Nacional por la Democracia en 1985. Once partidos, entre los que se encontraban desde la Alianza Democrática hasta sectores de derecha, apoyaron la

propuesta impulsada en principio por la Iglesia católica, actor clave en la oposición al régimen. A través de aquél, los distintos sectores se comprometían a revisar sus posiciones radicales en contra del régimen y aceptar la Constitución de 1980 a cambio de algunas reformas enfocadas al reconocimiento legal de los partidos, la creación del Registro Electoral y la aprobación de una ley electoral democrática, entre otras cosas.⁸ Aunque el pinochetismo se negó a dialogar en el marco del Acuerdo, el desgaste producido por el accionar de la oposición democrática a lo largo de los siguientes años, junto con la creciente exclusión social, sedimentó la demanda de nuevas autoridades. Ante este contexto se llegó al plebiscito del 5 de octubre de 1988 en el que se decidió, por el *Sí* o por el *No*, la continuidad de Pinochet en el poder, en este caso, como presidente electo. Los resultados reflejaron una fuerte polarización social ya que el *No* ganó con el 54,7% de los votos contra el 43,01% a favor del dictador. Estos resultados fueron determinantes para establecer las pautas a partir de las cuales se negociarían el retorno a la democracia y la elección presidencial, a llevarse a cabo al año siguiente. La dictadura mantuvo un grado de respaldo importante por lo que Pinochet contaba con apoyo suficiente como para legitimar su continuidad en el ámbito político. En este sentido, la reinstauración de la democracia no se trató de un proceso de ruptura definitiva con el pasado, sino que existieron canales de legitimación y continuidad que determinaron, por ejemplo, que el general permaneciera en el ámbito institucional como Comandante en Jefe del Ejército. Algunos autores⁹ consideran que la figura de Pinochet desde la comandancia marcó los límites a las demandas, obligando a la clase política a seguir el único camino posible: el marco institucional que el propio régimen había consolidado.

⁶ Óscar Godoy Arcaya, "La transición chilena a la democracia: pactada", en *Estudios Públicos*, núm. 74, otoño de 1999, pp. 80-106 (p. 81); T. Moulián, *op. cit.*

⁷ O. Godoy Arcaya, *op. cit.*, pp. 90, 91.

⁸ *Ibid.* p. 91.

⁹ *Ibid.*; F. Domínguez, *op. cit.*; T. Moulián, *op. cit.*

La reinstauración de la democracia: Patricio Aylwin al poder

A pesar de los casos de corrupción e ineficiencia administrativa que serían posteriormente denunciados, el régimen dictatorial cedió el poder en un contexto de crecimiento económico consolidado y con las bases del discurso neoliberal –la ideología hegemónica a nivel mundial al momento de la asunción de Patricio Aylwin–¹⁰ sedimentadas en las instituciones gubernamentales. La pérdida de legitimidad del pinochetismo, más bien, habría que relacionarla con violaciones a los derechos humanos y con una distribución de la riqueza muy desigual que, a la vez que favorecía el crecimiento, agravaba por otro lado la polarización social y ahondaba la brecha entre ricos y pobres.

Ante esta situación, y de acuerdo a lo previsto en el Programa Electoral de la Concertación,¹¹ la primera meta era consolidar la democracia y legitimar una transición que permitiera al dictador y a su círculo mantener espacios de poder en la estructura institucional. La construcción del discurso oficial apuntó a presentar al gobierno como una nueva opción distanciada del totalitarismo pinochetista pero que, a su vez, debía legitimar su acuerdo con los militares en el sentido de no permitir una abrupta ruptura con ellos en términos de poder y estructura económica.¹²

Nadie ignora que el pasado gobierno pretendió eternizarse en el poder. La historia enseña que tales intentos jamás logran prevalecer sobre el derecho de los pueblos a gobernarse por sí mismos. Así está ocurriendo ante nuestros ojos en variadas partes

del mundo. Así lo estamos demostrando nosotros también aquí, con el propio acontecimiento que celebramos. Pero nuestra satisfacción en este día no puede impedirnos advertir con claridad las numerosas limitaciones, trabas y pies forzados que, en su afán de prolongarse, nos deja el régimen hasta ayer imperante. Quienes ejercieron el poder total se empeñaron hasta el último día en reducir el poder de las nuevas autoridades democráticas. Quienes dispusieron de los bienes del Estado como dueños absolutos, sin limitaciones, se ingeniaron para sustraer cuanto pudieron de esos bienes a la administración que constitucionalmente corresponde al presidente de la República. Muchos se preguntan por qué aceptamos estas cosas y no ocultan su repulsa a las formas cortesanas en que se ha realizado el proceso de traspaso del gobierno mientras se consumaban estos hechos.

Participando de la condena moral que merece tal conducta –condena que, estoy seguro, la historia compartirá–, invito a mis compatriotas a ver otra cara del asunto. Estamos contentos por la forma pacífica y sin grandes traumas en que ha operado el tránsito hacia el gobierno democrático.¹³

De frente a la coyuntura de la transición, Aylwin aún agregó entonces:

Considero mi deber evitar que el tiempo se nos vaya de entre las manos mirando el pasado. La salud espiritual de Chile nos exige encontrar fórmulas para cumplir en plazo razonable estas tareas de saneamiento moral, de modo que más temprano que tarde llegue el

¹⁰ Aylwin (Concertación) ganó las elecciones de diciembre de 1989 con el 55,2% de los votos, venciendo a Hernán Büchi (Bloque de derecha) y al empresario Francisco Javier Errázuriz Talavera (independiente).

¹¹ Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa del gobierno de don Patricio Aylwin Azócar*, Santiago de Chile, cpd, 1989.

¹² Tomás Moulián denomina al proceso de transición chileno como un *gatopardismo* en el que los militares se reciclaron para poder mantener su esquema de poder y preservar lugar importantes dentro del mundo político. Según este autor, la mutación consistió en la larga búsqueda de una salida al régimen militar en un sistema supuestamente democrático que al mismo tiempo garantizara la continuidad de las estructuras políticas y económicas. Vid. T. Moulián, *op. cit.*, p. 26 y, de él mismo, *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile, ARCIS, 1997, p. 145. A su vez, para F. Domínguez (*op. cit.*, p. 96), el *gatopardismo* ha sido exitoso a juzgar por los resultados posteriores.

¹³ Patricio Aylwin Azócar, “Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional”, pronunciado en Santiago de Chile el 12 de marzo de 1990”, disponible en línea en URL: [http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_en_el_Estadio_Nacional_\(12_de_marzo_de_1990\)](http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_en_el_Estadio_Nacional_(12_de_marzo_de_1990))

momento en que, reconciliados, todos miremos con confianza hacia el futuro y aunemos esfuerzos en la tarea que la patria nos demanda.

[...] Lo que Chile nos pide es conservar lo bueno, corregir lo malo y mejorar lo regular. Este es el único método eficaz de avanzar en el noble y justo afán de acercar la realidad al ideal.¹⁴

Es comprensible, ante este panorama, que la democracia chilena se haya reinstaurando poniendo su énfasis en la necesidad de subsanar, en el corto plazo, las diferencias sociales acentuadas por el régimen militar, luchar contra la pobreza y generar los marcos institucionales para impulsar una administración que pudiera ocuparse urgentemente de los menos favorecidos.

Históricamente, Chile mostró una fuerte tradición democrática y es fundamental tener en cuenta que la pluralidad reinante en el panorama político chileno anterior a la dictadura propició la llegada al poder de Salvador Allende. La particularidad de que la dictadura chilena emergiera en contra del primer gobierno eminentemente socialista elegido por el voto libre no es un dato menor en el contexto de la construcción del discurso oficial de la Concertación. Aunque la diferencia ideológica entre el discurso socialista de Allende¹⁵ y el de la Concertación es significativa, la recurrencia a sugerir la necesidad de impulsar una democracia de corte social donde los primeros favorecidos fueran los sectores más pobres fue, sin embargo, una estrategia lógica tanto para legitimar la transición como para conseguir niveles de gobernabilidad aceptables. De no haberse prestado atención y ayuda significativa a los sectores populares, donde el régimen dictatorial tenía los niveles más bajos de aceptación, difícilmente podría haberse consolidado una democracia en la que los militares continuaran con una presencia efectiva y legítima dentro del sistema político. Al mismo tiem-

po, Aylwin mantuvo la línea político-económica con la que el pinochetismo había ganado popularidad en los sectores más pudientes. Así, la continuidad de las políticas de libre mercado y el impulso a la vitalidad y al crecimiento del sector privado conservaron, esta vez en democracia, el rumbo deseado por el *establishment* económico.

Aylwin se posicionó discursivamente como el líder político de la integración y la unidad nacional cuyo objetivo era consolidar la democracia en el país y pacificar los ánimos de aquellos sectores que pugnaban por una revancha contra los dictadores.

Es hermosa y múltiple la tarea que tenemos por delante: restablecer un clima de respeto y de confianza en la convivencia entre los chilenos, cualesquiera que sean sus creencias, ideas, actividades o condición social, sean civiles o militares [...] ¡Chile es uno solo! [...] ¡Tenemos que ser capaces de reconstruir la unidad de la familia chilena! Sean trabajadores o empresarios, obreros o intelectuales; abrir cauces de participación democrática para que todos colaboren en la consecución del bien común; acortar las agudas desigualdades que nos dividen y [...] elevar a niveles dignos y humanos la condición de vida de los sectores más pobres.¹⁶

Las concepciones de la democracia y el Estado en el discurso de Aylwin

Las ideas de Estado y democracia defendidas por la Concertación fueron fundamentales para comprender la conformación de la agenda política. En cuanto al papel del Estado, el discurso se estructuró en torno a las ideas que, años más tarde, la academia recuperaría para desarrollar el discurso de gobernanza estatocéntrica.¹⁷ En otras palabras, si el pinochetismo fue un plan piloto prematuro para imponer mediante la

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Vid. Salvador Allende Gossens, *Nuestro camino al socialismo: la vía chilena*, Buenos Aires, Ediciones Papiro, 1971.

¹⁶ P. Aylwin Azócar, *op. cit.*

¹⁷ Marcelo Moriconi Bezerra, "El discurso de gobernanza como limitador del debate teórico político", en *Enfoque social. Revista de Historia, Política y Sociedad*, núm. 3, enero-junio de 2008, pp. 21-55.

fuerza el neoliberalismo y la apertura de mercado, el primer gobierno de la Concertación sedimentó la idea de que las instituciones importan y que, si bien la apertura de mercado y las variables económicas deben ser las que dicten el desarrollo de los países, todo esto debe darse en torno a un Estado sobre el cual recaigan las obligaciones de ordenar y dar entidad jurídica al mercado y al libre intercambio. En este marco, se depositaba en el ámbito empresarial privado la obligación, y el destino, de la coyuntura económica nacional, tal y como el propio mandatario de la transición asentaba:

Para mi gobierno, el motor primordial del desarrollo [...] reside en la empresa privada. [...]

[...] El Estado estimulará el desarrollo utilizando los recursos públicos con la máxima eficiencia posible. Pero el desarrollo provendrá fundamentalmente de la capacidad, innovación y espíritu de empresa que el sector privado despliegue en sus actividades, tanto en el mercado interno como en los mercados internacionales.

[...] El Estado buscará regular la actividad de los mercados mediante normas generales, de aplicación universal, y se abstendrá de intervenciones puntuales, erráticas y frecuentes, cuyo único efecto es desorganizarlos e introducir elementos de ineficiencia que, al acumularse, termina por detener el crecimiento [...]¹⁸

La relevancia de lo privado y la apertura del mercado, instaurada durante la dictadura, se presentaban como algo imposible de ser revertido. Los principios neoliberales en lo económico eran la regla en el discurso aylwinista, en una época donde los organismos internacionales impulsaban y sugerían la aplicación de estas ideas en los países vecinos.

Una economía abierta y con transparencia en el funcionamiento de sus mercados es el marco adecuado para el despliegue de la creatividad de las empresas privadas, principal motor del crecimiento económico. Sin embargo, le corresponde al Estado asumir un rol activo en el fomento de la modernización productiva.¹⁹

En definitiva, el discurso advertía que la posibilidad de erradicar flagelos y mejorar la calidad de vida de los habitantes dependía fundamentalmente del desarrollo económico, meta discursiva del *buen gobierno*.

Nuestro país pertenece al mundo en desarrollo [...] Para salir de la pobreza tenemos que crecer, y esto exige estimular el ahorro y la inversión, la iniciativa creadora el espíritu de empresa. Las políticas gubernamentales deberán conciliar los legítimos requerimientos en la satisfacción de las necesidades fundamentales, con espíritu de justicia social, y las exigencias del crecimiento.²⁰

Mientras tanto, la idea de democracia que la Concertación estipuló en su discurso tenía como punto nodal la máxima de que *no hay democracia sin participación*; por ende, el objetivo del gobierno fue el de abrir nuevos canales para la incorporación de todos los sectores a la vida pública: "Al asumir mi mandato presidencial abrigaba el propósito [...] de perfeccionar sustancialmente durante este periodo nuestra institucionalidad democrática, para hacerla más representativa, más participativa y más eficiente."²¹

La consolidación de la democracia fue dividida en tres áreas. En primer término, la necesidad de reformar las instituciones regionales e implementar sistemas democráticos de elección de los representantes comunales. Por otro, lado la necesidad de

¹⁸ P. Aylwin Azócar, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 320ª, ordinaria), lunes 21 de mayo de 1990", disponible en línea en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1990.pdf

¹⁹ P. Aylwin, Azócar "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 326ª ordinaria), viernes 21 de mayo de 1993", disponible en línea en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1993.pdf

²⁰ P. Aylwin Azócar, "Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional"... *op. cit.*

²¹ P. Aylwin Azócar, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 326ª ordinaria), viernes 21 de mayo de 1993"... *op. cit.*

propiciar canales de participación de todos los sectores e incorporar a la vida política a colectivos que habitualmente no habían tenido espacios abiertos. Por último, la necesidad de promover una lucha eficaz contra la pobreza y evitar que ésta se convirtiera en un lastre para el desarrollo económico del país.

Democratización de la administración comunal

En el plano de la administración comunal, el objetivo del gobierno fue democratizar los municipios.

[...] es en el ámbito de la administración comunal donde la ausencia de participación ciudadana limita mayormente el carácter democrático de nuestra sociedad. La necesidad de democratizar los municipios constituye una aspiración compartida por la inmensa mayoría de los chilenos; fue expresada formalmente por todos los sectores en la última campaña electoral, y existe a su respecto un consenso general [...]²²

Se impulsaron las reformas necesarias para que los alcaldes y los concejales comunales fueran elegidos por elección popular y no por decisión del Ejecutivo, como se acostumbraba hasta entonces. En relación a la democratización del país, el 12 de noviembre de 1991 se promulgó la Reforma Constitucional sobre el Régimen Municipal y Regional (Ley 19.097) que sería complementada con la expedición de la Ley Orgánica Constitucional sobre Municipalidades el 19 de marzo de 1992 (Ley 19.130) así como de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional el 11 de noviembre de ese mismo año. El nuevo marco legislativo estipuló que el alcalde era el órgano ejecutivo de los municipios. Mientras tanto, el Consejo Comunal, integrado por concejales o regi-

dores elegidos por el sufragio universal y mediante un procedimiento de representación proporcional, tenía facultades normativas y fiscalizadoras. Por otra parte, el gobierno estipuló que los Consejos de Desarrollo Comunal, de representación vecinal y funcional, se convirtieran en organismos de participación de la comunidad organizada, de carácter consultivo y asesor.

La incorporación de nuevos actores y colectivos

La gestión de Aylwin creó una serie de nuevas dependencias encargadas de establecer políticas públicas para sectores específicos como el Servicio Nacional de la Mujer, el Instituto Nacional de la Juventud, la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena y la Comisión Nacional de Medio Ambiente. La idea original fue institucionalizar la preocupación por estos temas de manera de sedimentar las problemáticas respectivas en la agenda pública.²³

El Servicio Nacional de la Mujer se creó para colaborar con el Ejecutivo en el estudio y operación de planes generales y medidas para promover “la plena igualdad e incorporación de la mujer en todas las áreas de la vida nacional” y velar por “la eliminación de cualquier práctica discriminatoria que obstaculice su plena incorporación al desarrollo social, político, económico y cultural”.²⁴

El Instituto Nacional de la Juventud nació, a su vez, como organismo técnico encargado de coopear con el presidente de la República “en el diseño, planificación y coordinación de políticas relativas a los asuntos juveniles”; para promover “la cohesión social e integración” de los jóvenes, “particularmente los de origen más modesto”, e “incorporar las necesidades de este colectivo entre las prioridades

²² P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 322ª, ordinaria), 21 de mayo de 1991”, disponible en línea en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1991.pdf

²³ Agustín Ferraro, “Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 2, junio de 2008, pp. 101- 129. Álvaro Vicente Ramírez Alujas, *Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000). Estudio de caso núm. 58*, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, 2001 (Tesis de maestría en gestión y políticas públicas).

²⁴ P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 320ª, Ordinaria), lunes 21 de mayo de 1990”... *op. cit.*

de la agenda”.²⁵ La idea rectora de la institución fue la creación de las condiciones para que los jóvenes conquistaran un espacio importante en el sistema democrático, terminando con su situación de marginalidad y exclusión y pudieran incorporarse de lleno a la vida económica, social, cultural y política del país.

Por otra parte, se creó la Comisión Especial de Pueblos Indígenas, cuyo discurso oficial apuntaba a lograr una efectiva democratización de la sociedad, a [...] “hacerse cargo de la situación de los pueblos indígenas, abriendo [...] canales de participación y asesoramiento en lo concerniente a su pleno desarrollo económico y social”.²⁶

La lucha contra la pobreza

Un dato concreto que a menudo se destaca al colocar a Chile como ejemplo en Latinoamérica es el índice de reducción de la pobreza desde el retorno de la democracia. Esta realidad se relaciona, habitualmente, con una coherente y efectiva estructura administrativa en lo referente a las políticas públicas del sector, con la decisión de impulsar políticas de Estado de largo plazo y con la creación de una burocracia profesional con el índice de corrupción más bajo de la región.²⁷ Centrarse en la importancia de las ideas en las que se sustenta el hacer político, y sus discursos, da muestra claras del por qué la política contra la pobreza ha sido tan efectiva en Chile en los últimos 20 años. La democracia que se reinstauró en Chile tuvo un valor social elevado y una lectura de la pobreza que la colocaba como un factor determinante sobre el cual actuar.

Deberemos establecer prioridades. Lo justo es empezar por los más pobres. Es mucha la gente con problemas.²⁸

[...] Para este Gobierno la justicia social es un imperativo moral. Repugna a la conciencia la visión de una sociedad que es capaz de prosperar mientras mantiene en su seno desigualdades sociales tan profundas como las existentes en nuestro país. Ciertamente, en los últimos años, Chile experimentó un crecimiento económico importante, pero los frutos de ese crecimiento se concentraron en unos pocos.²⁹

El discurso de la Concertación entendió la desigualdad social abrupta como un obstáculo para la consolidación de la democracia, la integración social y el crecimiento económico. Como se explicó anteriormente, para legitimar una transición pautada con alto grado de continuidad política como la chilena, era necesario que aquellos que se podrían considerar los *perdedores* de la organización social que había impuesto el régimen militar recibieran mayor atención, aunque fuera meramente discursiva, por parte del nuevo gobierno.

Si ellas [las desigualdades] persisten sin un pronto y efectivo avance para superarlas, corremos el riesgo de consolidar dos países distintos y antagónicos: uno, el Chile de los que tienen acceso a la modernidad y a los frutos del crecimiento; y otro, el de los marginados, socialmente excluidos de la vida moderna, convertidos en carga para la sociedad. [...] Los pobres no pueden esperar [...] Avanzar hacia una mayor equidad es también una condición de la estabilidad política y económica del país. Una sociedad atravesada por desigualdades socioeconómicas inaceptables para el sentimiento moral contemporáneo es el mejor sustrato para la exacerbación del conflicto político y su desenlace: el quiebre institucional y la opresión política consiguiente [...] Donde la injusticia social prevalece, no hay paz laboral ni confianza; empresarios y trabajadores se convierten en enemigos, con

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ De acuerdo al “Índice de Percepción de la Corrupción”, de Transparencia Internacional

²⁸ P. Aylwin Azócar, “Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional”, pronunciado en Santiago de Chile el 12 de marzo de 1990... *op. cit.*

²⁹ P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 322ª, ordinaria), 21 de mayo de 1991”... *op. cit.*

el consiguiente resultado de inestabilidad y estancamiento económico.³⁰

El crecimiento económico y el progreso [...] no sería eficaz para derrotar a la pobreza si no fuera acompañado de políticas eficaces para hacer justicia social [...] En los años que precedieron al actual gobierno se vivió un severo desequilibrio entre los chilenos. Unos lograron los beneficios del progreso hacia la modernidad, mientras otros permanecieron en situaciones de pobreza indigna. [...] Pensemos en que en la justicia e integración social reside la fuerza que el país requiere para progresar en forma estable. La democracia y la libertad adquieren pleno significado sólo cuando las personas cuentan con los elementos necesarios para participar creativamente en la sociedad.³¹

El discurso a favor de la lucha contra la pobreza de la Concertación incorporaba a todos los sectores y pedía el apoyo cabal de los distintos colectivos pues la pobreza era presentada como un flagelo social que, de no erradicarse, afectaría negativamente a las realidades de todos los campos sociales. Pero el qué no implica un cómo, y la idea en torno a la cual el gobierno de Aylwin estructuró su discurso de lucha contra la pobreza también debe ser destacada. El punto nodal, entonces, no era recurrir al asistencialismo del Estado para solucionar la situación de los más desfavorecidos, sino estructurar discursivamente la lucha contra la pobreza bajo el marco de un nuevo concepto: *la integración para el desarrollo*.

Nuestro propósito es superar el asistencialismo estatal, alentando la participación de los afectados en la búsqueda de soluciones y estimulando el desarrollo

de la pequeña y microempresa como los mejores caminos para reducirla.³²

De esta manera, si bien en un principio se procedió a entregas de subsidios y ayudas para mejorar la situación a corto plazo, este tipo de políticas se vieron complementadas con otras tendientes a incorporar a los pobres a las decisiones y crear canales de participación real para que el propio colectivo en conflicto se incorporara al mercado laboral y al mundo económicamente activo. El discurso del gobierno se aferraba a la idea de que el gasto social era más efectivo si generaba empleo y posibilidades para que las familias salieran por sí mismas de las condiciones de pobreza. Bajo esta idea se creó el Ministerio de Planificación Nacional, encargado de la coordinación de políticas y actividades destinadas a superar la pobreza. La institución tenía el objetivo no sólo de aumentar la eficiencia en el gasto social, sino también de traducirlo en acciones coherentes con la idea de hacer “que los más pobres se capaciten y así puedan mejorar sus oportunidades de ser actores del desarrollo”.³³ Asimismo, se creó el Fondo de Solidaridad e Inversión Social para financiar proyectos públicos y privados de ayuda a los más necesitados, orientados a estimular el crecimiento de la economía informal urbana y actividades de apoyo productivo a campesinos y pescadores artesanales.

En definitiva, el punto nodal que, como argumento significativo, justificaba las posturas del gobierno fue siempre el crecimiento y el desarrollo económico así como la necesidad de eliminar todo aquello tendiente a ser considerado un lastre para conseguirlo.

³⁰ P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 320ª, ordinaria), lunes 21 de mayo de 1990... *op. cit.*

³¹ P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 326ª ordinaria), viernes 21 de mayo de 1993”... *op. cit.*

³² P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 322ª, ordinaria), 21 de mayo de 1991”... *op. cit.*

³³ P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 320ª, ordinaria), lunes 21 de mayo de 1990”, *op. cit.*

La reforma fiscal como herramienta para luchar contra la pobreza

Las ideas a partir de las cuales el aylwinismo estructuró su discurso también fueron importantes y persuasivamente efectivas para forjar la cohesión social necesaria para impulsar una reforma impositiva. Según el discurso oficial, buena parte de lo recaudado se emplearía para solventar la lucha contra la pobreza. Si bien los noventa en Chile no comenzaron con crisis inflacionarias, el gobierno acordó los presupuestos bajo el principio de que “no se puede gastar más de lo que se recauda”.³⁴

El gobierno, entonces, debió planificar una estrategia discursiva para persuadir a los sectores empresariales y conseguir el apoyo necesario para implantar el nuevo esquema fiscal. En este sentido, se formuló el principio de *pagar la deuda social* promovida por la dictadura.

[...] Las tareas de construir una democracia verdadera y sólida y de conquistar el progreso y la justicia a que aspiramos, no son sólo del gobierno, del Parlamento o de las autoridades, sino de todos los chilenos [...]. Nuestro gobierno no vendrá a sustituir las obligaciones que tienen cada chileno, cada organización social, cada empresa; estará para apoyarlos, estimularlos, respaldarlos; pero nadie puede olvidar que Chile somos todos y lo hacemos entre todos diariamente. Espero y demando a todos patriotismo, para entender y aceptar que por encima de los intereses particulares de personas, grupos o sectores está el interés general de Chile. Si queremos alcanzar un orden político, económico y social justo y estable, cada cual debe estar dispuesto a contribuir generosamente en la medida de sus posibilidades.³⁵

La aceptación general de la medida fue considerada por el propio presidente como una muestra de cultura cívica y carácter democrático en el país.

Fieles a este propósito de preservar una economía equilibrada, decidimos financiar el gasto público requerido para atender las carencias sociales más graves mediante una Reforma Tributaria que proporcione recursos al Estado. Con satisfacción hemos comprobado que esta Reforma ha sido aceptada por la inmensa mayoría del país.³⁶

Según los datos oficiales, las nuevas cargas impositivas generaron recursos de alrededor de 600 millones de dólares para el Estado. En palabras del propio Aylwin, el dinero “permitió aumentar el gasto social”.³⁷

Junto con estas políticas, el gobierno también se centró en la recuperación del nivel adquisitivo de los salarios. Teniendo en cuenta la acción de los sindicatos en contra de la dictadura de Pinochet, los desequilibrios sociales y la pérdida del valor real de los sueldos durante ella es comprensible que, para legitimar el nuevo orden, la administración Aylwin mostrara voluntad política para mejorar la calidad de vida de los trabajadores. Se mejoraron las condiciones contractuales y fortalecieron las negociaciones sindicales colectivas y aumentó el número de salarios por año de servicio para calcular la indemnización por despido (de 5 a 11).³⁸

Al mismo tiempo que desde lo discursivo se insistía en la necesidad de aceptar la retórica solidaria del gobierno y la necesidad de *dar* a los más desfavorecidos, también el discurso oficial pregonaba la necesidad de que los distintos sectores fueran solidarios con las propuestas del Estado.

³⁴ P. Aylwin Azócar, “Discurso de Patricio Aylwin al pueblo de Chile desde los balcones del Palacio de la Moneda, 11 de marzo de 1990”, disponible en línea en URL: [http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_al_pueblo_de_Chile_desde_los_balcones_del_Palacio_de_la_Moneda_\(11_de_marzo_de_1990\)](http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_al_pueblo_de_Chile_desde_los_balcones_del_Palacio_de_la_Moneda_(11_de_marzo_de_1990)); P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 322ª, ordinaria), 21 de mayo de 1991”... *op. cit.*

³⁵ P. Aylwin Azócar, “Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional”, pronunciado en Santiago de Chile el 12 de marzo de 1990”... *op. cit.*

³⁶ P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 320ª, ordinaria), lunes 21 de mayo de 1990”... *op. cit.*

³⁷ P. Aylwin Azócar, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 322ª, ordinaria), 21 de mayo de 1991”,... *op. cit.*

³⁸ M. Waissbluth y J. Inostroza, *op. cit.*, p. 38.

Todo el esfuerzo del Gobierno sería vano en ausencia de una respuesta empresarial dinámica que recoja los desafíos que enfrentamos. [...] El dinamismo empresarial supone también una mentalidad, un sentido de nación, una identificación con Chile y su gente. Los llamo a adoptar una nueva mentalidad, a creer en los chilenos y ser solidarios con ellos, a abandonar las actitudes defensivas, a ser dinámicos e innovadores, a desarrollar una mística que ponga el interés privado al servicio del desarrollo nacional.³⁹

Ante este panorama discursivo, con el crecimiento económico como punto nodal, cabe la pregunta de si, verdaderamente, la reducción de la pobreza se debió, en buena medida, a los gestos de solidaridad del gobierno y las élites sociales, como estipulaba el discurso oficial, o existió una contraparte para que los sectores más favorecidos tuvieran pruebas fehacientes de que combatir la miseria era, como lo advertía la Concertación, una posibilidad para impulsar el desarrollo. En este contexto, entonces, es fundamental tener en cuenta que, a medida que disminuían los índices de pobreza, la distribución de las ganancias se mantenía intacta en el país. En otras palabras, mientras los pobres recibían más, los ricos aumentaban su poder económico proporcionalmente.

La modernización del Estado y la administración

El gobierno de la Concertación mostró preocupación discursiva por elaborar planes de reforma a fin de modernizar el aparato público en esta línea, pero de manera lenta. Este gradualismo estuvo amparado en el objetivo principal de iniciar, en primer término, un proceso de democratización en toda la estructura estatal y, en segundo, en la advertencia de que semejante proceso era una novedad para el orden social

chileno y, por ende, algo en lo que se debía avanzar lentamente pero con firmeza y constancia.

La reforma del gobierno y la administración nos lleva a *terra ignota*. Se trata de introducir en nuestro sistema político una innovación que no es menor. Carecemos aquí de una historia y una tradición que nos hayan proporcionado una experiencia directa y sostenida en el tiempo, útil para identificar los problemas involucrados y diseñar respuestas confiables a ellos. Haríamos muy mal en copiar simplemente instituciones existentes en otras realidades, o en dejarnos llevar por la seducción de principios que, si bien pueden ser válidos en teoría, plantean cuestiones muy complejas en su aplicación práctica. [...] Soy decidido partidario de un proceso de descentralización regional, pero pienso que debe hacerse sobre bases realistas y sin afectar al carácter unitario del Estado chileno.

En naciones más desarrolladas que la nuestra, los procesos de regionalización han tomado decenios; nosotros no podemos hacerlos de la noche a la mañana. Si no queremos exponernos a fracasos que serían lamentables, debemos avanzar por etapas y construir sobre la base de experiencias.⁴⁰

Ante esta situación de incertidumbre, el gradualismo del gobierno incorporó discursivamente un tercer argumento: "Las reformas que ahora tenemos en tabla son las relativas al régimen municipal y regional y al sistema judicial. Mientras no avancemos en éstas, pienso que sería prematuro proponer otras."⁴¹

Esta prudencia para avanzar sobre las reformas administrativas determinó que algunos autores⁴² advirtieran que, en realidad, se trató de una estrategia para dejar en segundo plano un tema que no era clave para el gobierno pero sí para los organismos internacionales. Si bien el diagnóstico probablen-

³⁹ P. Aylwin Azócar, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 322ª, ordinaria), 21 de mayo de 1991"... *op. cit.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Como A. V. Ramírez Alujas, *op. cit.* y, del mismo autor, "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. Comunidad virtual de gobernabilidad, desarrollo humano e institucional", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 12-13, 2002, pp. 147-190 (p. 157).

te sea real, la situación de gobernabilidad frágil y el objetivo de democratizar la estructura del Estado antes de proceder a reformar el núcleo administrativo es comprensible si se tiene en cuenta que, por primera vez, se buscaba generar la participación de sectores que durante casi dos décadas habían estado alejados de la vida institucional. Al mismo tiempo, para impulsar reformas de gran calado, era necesario sedimentar prácticas e ideas de corte democrático que ayudaran a combatir la obstrucción que la oposición, y los sectores relacionados con los militares, impusieran desde el inicio del gobierno de Aylwin.⁴³ Más allá de esta coyuntura, en 1993 el gobierno se lanzó por fin a reformar la administración y puso en marcha el Plan Piloto de Modernización, mismo que implicó una modificación en la gestión de cinco instituciones públicas. El Plan tenía el objetivo de mejorar *la calidad* de los servicios públicos, superar rigideces y dinamizar el funcionamiento de la administración. No obstante, las modificaciones que se realizarían serían menores y la necesidad de continuar el proceso legada a las próximas administraciones.

Es de destacar que, el 24 de marzo de ese mismo año, el gobierno lanzó un proyecto de reforma constitucional para reducir el tiempo del mandato presidencial que era entonces de ocho años y que el propio Aylwin considerara excesivo para sedimentar una buena democracia. Por ello, se ofreció a recortar su propio periodo presidencial convocando a elecciones anticipadas para reestructurar el calendario electoral. A raíz de la iniciativa, se llamaría a elecciones a finales de año para gobernar hasta el 2000. Paralelamente, el gobierno prosiguió con su propuesta de elaboración de un diagnóstico claro del estado del servicio civil y del diseño de las medidas para superar diversas ineficiencias. Ante la cercanía de las siguientes elecciones, Aylwin presentó las acciones del gobierno con una clara intención de desarrollo de políticas

de Estado que fueran continuadas (o directamente ejecutadas) por la siguiente gestión.

Es indudable que el aparato administrativo de nuestro Estado requiere una modernización, para ponerlo más a tono con las necesidades y urgencias del mundo contemporáneo y hacerlo más ágil, capaz, responsable y eficiente. No es ésta tarea fácil, ni se cumplirá anunciando 'reformas' más o menos espectaculares. Desburocratizar no es sólo disminuir funcionarios, que en muchos casos son menos de los que se requieren. Es necesario, sobre todo, agilizar la función pública, dignificar, estimular el mérito y la iniciativa, agilizar los procedimientos y establecer parámetros estrictos de responsabilidad. Mi Gobierno está trabajando en los estudios pertinentes y espera lograr conclusiones realistas y positivas que puedan legar al futuro Régimen un aporte útil en esta importante y delicada materia.⁴⁴

Los gobiernos de la Concertación no hablaron del *so-bredimensionamiento* de la plantilla de funcionarios públicos, como había sido habitual en los discursos oficiales acerca de la reforma de la administración en otros países latinoamericanos.⁴⁵ Tampoco cuestionaron la estrategia de abrir nuevas dependencias estatales si éstas cumplían un rol elemental dentro de los planes políticos. Las pocas reformas durante la gestión de Aylwin no apuntaron en ningún momento al recorte de personal o de gastos en sueldos y se enfocaron a la mejora continuada de las remuneraciones del personal. Además, se procedió al establecimiento de metas ministeriales, y al fomento y estímulo de los servicios públicos en relación a la mejora del desempeño institucional.

Una vez consolidada la democracia y la gobernabilidad, la modernización de la gestión pública se incorporó a la agenda de la Concertación como

⁴³ En algunos de sus discursos, el presidente Aylwin denunció este tipo de obstrucciones. *Vid.* los discursos del 11 y 12 de marzo y del 21 de mayo de 1990, así como el del 21 de mayo de 1991, *op. cit.*

⁴⁴ P. Aylwin Azócar, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 326ª ordinaria), viernes 21 de mayo de 1993"... *op. cit.*

⁴⁵ M. Moriconi Bezerra, "Imaginarlos políticos y marcos de interpretación de coyuntura en los discursos oficiales sobre la reforma de la administración pública. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay", ponencia presentada en el *XIII Congreso de Latinoamericanistas Españoles*, llevado a cabo en la Universidad Jaume Primero, Castellón, España, del 18 al 20 de septiembre de 2008.

prioritaria. Esta necesidad fue recogida en las Bases Programáticas para el Gobierno de 1994. Si los focos de la campaña de Aylwin fueron la gobernabilidad y la consolidación de la democracia, los de Eduardo Frei Ruiz-Tagle serían los de la modernización. Desde aquí, la campaña de la Concertación mantendría el discurso en torno a la necesidad de un Estado que liderara la gobernanza y apuntaba a la modernización como acción necesaria para consolidar los logros del gobierno anterior:

No se conoce el caso de ningún país que haya logrado avanzar sustancialmente en la profundización de la

democracia, la superación del subdesarrollo y de la pobreza, sin una adecuación y un protagonismo claro de su gestión estatal. No somos nostálgicos del estado intervencionista del pasado, pero rechazamos rotundamente la visión neoliberal ideologizada que ve en él un mal necesario, cuyo rol debe ser reducido al mínimo [...]. El Estado cumple hoy nuevas funciones. Adecuar la gestión pública a ese nuevo rol no equivale a dismantelar el Estado, sino a transitar gradual y sostenidamente, a partir de las bases consolidadas durante el gobierno del Presidente Aylwin, hacia un estilo de gestión estatal y gubernamental efectivamente moderno.⁴⁶

El gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle: la continuidad ideológica y el inicio de las reformas formales

La llegada de Frei Ruiz-Tagle al poder⁴⁷ en 1994, representó un alto grado de continuidad política con la gestión anterior. Si bien Frei y Aylwin pertenecen al mismo partido (Partido Demócrata Cristiano de Chile, conocido también como Democracia Cristiana), cabe destacar que, en esta primera transición, la Concertación mostró una marcada coherencia discursiva en su propuesta de mantener un camino homogéneo y continuado que permitiera dotar a Chile tanto de políticas de Estado a largo plazo como de una concepción de democracia social sedimentada en todas sus instituciones. Como se vio durante el análisis del gobierno anterior, a pesar del recorte en el mandato, Aylwin impulsó proyectos para que se retomaran por la administración siguiente. En este sentido, es importante destacar que Frei no sólo se mostraba consciente de la importancia de tejer un hilo político conductor a través de los sucesivos gobiernos democráticos, sino que además consideraba que esta estrategia había posibilitado la consolidación política del país.

Durante varias décadas, en Chile y en América Latina, tuvimos el hábito de empezar todo de nuevo con cada gobierno que llegaba al poder. Por el contrario, cambiamos nuestra postura cuando tomamos la opción en 1988 y 1989, y ahora llevamos casi una década realizando un proyecto de país que ha permitido alcanzar muchos y grandes logros.⁴⁸

Esta idea de trazar una línea continua entre ambas gestiones se retomó en el documento *Un gobierno para nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*. Si el programa político de la campaña anterior hablaba de la necesidad de impulsar reformas que comenzaran por extender la democracia a la política regional, el nuevo programa advertía la necesidad de consolidar las reformas organizacionales impulsadas por el gobierno anterior y proceder a una reorganización del Estado y de la gestión pública. El criterio escogido para persuadir sobre la necesidad de proceder a los cambios fue el de *modernizar*, entendido como el ajuste de

⁴⁶ Concertación de Partidos por la Democracia, *Un gobierno para nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*, Santiago de Chile, cpd, 1993, p. 133.

⁴⁷ Seis candidatos se presentaron a la elección presidencial de 1993. Frei (Concertación) obtuvo el 57,9% de los votos, máxima mayoría histórica en Chile. El segundo puesto correspondió a Arturo Alessandri Besa (Unión por Chile) con el 24,3% de los sufragios.

⁴⁸ Eduardo Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 340ª, ordinaria), viernes 21 de mayo de 1999", disponible en línea en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/presi99.pdf

las funciones y la estructura estatal a los nuevos tiempos. Según diagnosticaba la Concertación, la organización institucional chilena era un obstáculo para continuar con el desarrollo, pues “Su estructura actual es anticuada en varios aspectos y no siempre responde a las necesidades del país. En general, es una organización pesada, rígida y excesivamente burocratizada”.⁴⁹

Por supuesto, hablar de *desafíos de los nuevos tiempos* es hablar de ideas sustentadas en axiomas fundantes que dan significado ideológico a lo que se consideran nuevos desafíos. Los discursos oficiales parten de una concepción hegemónica de lo que es el Estado y su papel en la sociedad, así como de una idea de los alcances de la democracia como sistema de organización. En este sentido, entre el discurso de Aylwin y el de Frei existe una concordancia narrativa en los alcances del Estado y la idea de democracia.

El discurso de este último retomaba la concepción de un Estado *agente del Progreso*: “Es evidente que los problemas del país no podrán resolverse exclusivamente por mano del Estado ; pero éste juega un papel fundamental en la sociedad moderna.”⁵⁰ La función del Estado era entonces “generar el clima propicio para que el sector privado pueda desenvolver sus actividades”.⁵¹ El Estado se debía encargar de regular los mercados, buscar nuevos consumidores para los productos chilenos y apoyar los esfuerzos privados para mejorar la capacidad de los pobres para ganarse la vida por sí mismos. No obstante, la Concertación no aceptó la concepción neoliberal del Estado mínimo⁵², aunque la doctrina económica se centraba en las ideas del libre mercado y la apertura económica.

No comparto la visión simplista según la cual modernizar el Estado supone despojarlo de todo poder y autoridad, reduciéndolo prácticamente a la nada. Queremos un Estado moderno, pero también fuerte, democrático y eficiente en su gestión; que pueda relacionarse fluidamente con el sector privado pero a partir de reglas claras sobre las incompatibilidades entre el servicio público y el mundo de los negocios privados; que pueda aspirar a tener los mejores profesionales y técnicos del país y que en el ejercicio de la función pública sus talentos y capacidades creadoras estén al servicio real de la gente.⁵³

El ejemplo chileno sirve para mostrar que, al contrario de lo que han sostenido muchos autores, no existieron presiones fuertes de los organismos internacionales aunque sí se percibe la existencia constante de sugerencias y recomendaciones. Las libertades en el sentido de decidir el destino de cada orden político se ve, sobre todo, en las distintas nociones de democracia construidas y defendidas, por los gobiernos analizados. Las actividades y funciones que debía cumplir el Estado, entonces, son connotadas, discursiva y programáticamente, por los valores que cada gestión vincula a la democracia como forma de gobierno. En el caso de Frei , el gobierno chileno continuó la línea iniciada por Aylwin de entender a la democracia como un orden social que sólo podría perpetuarse en el tiempo con altas dosis de justicia social.

No existe democracia estable y posible en el largo plazo, con desigualdades extremas en la distribución del ingreso y de las oportunidades sociales. No existe democracia posible con porcentajes significativos de

⁴⁹ Concertación de Partidos por la Democracia, *Un gobierno para nuevos tiempos... op. cit.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ E. Frei Ruiz-Tagle, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 338ª, ordinaria), jueves 21 de mayo de 1998”, disponible en línea en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/presi98.pdf

⁵² Es de recordar en este punto que, en el imaginario político y social chileno, hablar de neoliberalismo automáticamente se relaciona con el gobierno dictatorial que implementó sus reformas amparado en esta ideología. Tras el advenimiento de la democracia, a pesar de las continuidades, lo *neoliberal* y el *neoliberalismo* fueron excluidos de las posibilidades discursivas hegemónicas.

⁵³ E. Frei Ruiz-Tagle, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 329ª, ordinaria), sábado 21 de mayo de 1994”, disponible en línea en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1994.pdf

la población viviendo en la extrema miseria. Las democracias deben generar las condiciones económicas que permitan satisfacer las necesidades básicas de la población.⁵⁴

Aunque este discurso debía materializarse desde el Estado, la estrategia de acción, no obstante, apuntó nuevamente a trabajar sobre la pobreza sin interceder en cuestiones relacionadas con la redistribución económica. El discurso volvió a articular la democracia en torno a valores de equidad y justicia, advirtiendo sobre las ventajas económicas y productivas que la lucha contra la pobreza generaba para los demás sectores sociales.

Si no actuamos con decisión en estos planos, seremos responsables de estar perpetuando la existencia de dos países: un Chile moderno, rico y próspero y otro añejo, atrasado y pobre. Superar la pobreza es algo más que proporcionar un poco de bienestar a las personas. Es una obligación solidaria de todos los chilenos que hemos podido crecer y desarrollarnos con aquellos compatriotas que no han tenido oportunidades o que no han sido capaces de aprovecharlas. Nuestra generación de políticos será la responsable de responder ante la historia por lo que seamos capaces de hacer para que Chile sea una sola patria.⁵⁵

Sabemos que sin crecimiento no puede existir progreso material; pero sin una activa política social sería imposible lograr el bien común y sostener el crecimiento. [...] No basta con que el país avance; cada familia tiene que hacerlo. [...] Para eso tenemos que preocuparnos no sólo de la cantidad, sino también de la calidad de nuestro progreso como Nación. Esto es central en una estrategia de desarrollo cuyo norte es la justicia social.⁵⁶

Como se ha ido viendo a lo largo de este capítulo, la extrema reducción de los índices de pobreza en

Chile desde la reinstauración de la democracia no debe ser analizada simplemente desde cuestiones técnicas, sino desde el imaginario social y político sedimentado. Bajo este esquema de prioridades discursivas, es comprensible que las políticas de lucha contra la pobreza hayan logrado resultados óptimos al tratarse de un valor elemental dentro del programa. Las ideas centrales de los programas de gobierno determinarán, en el caso de la administración, no sólo los principios rectores de función pública y cómo llevarla a cabo, sino las instituciones que conformarán la estructura organizacional del Estado. Que un gobierno decida impulsar instituciones centradas en la lucha contra la pobreza, como sucedió en Chile, o decida fortalecer los organismos encargados de recaudar impuestos, como sucedió en Argentina durante el gobierno de Carlos Saúl Menem, es una decisión amparada en los puntos nodales del imaginario político. Al estipular concepciones sobre la naturaleza del Estado y la democracia, los parámetros definidos por el imaginario político normativizan lo *hacible* y *tolerable* en el marco de una gestión de gobierno.

El discurso reformista en Frei

El posicionamiento enunciativo de Frei, si bien se encargó de advertir sobre la necesidad de tolerar los modos en los que se había reinstalado la democracia, lo hizo desde una visión de optimismo que se justificaba en la buena marcha del país.

La legitimidad democrática de hoy surge de la legitimidad de una historia común. [...] Gracias a esta herencia común, ustedes no están hoy ante un Presidente que afirma que con él comienza todo de nuevo en Chile. Es gracias a esta herencia común que puedo decir, con satisfacción, que no recibo un país en

⁵⁴ E. Frei Ruiz-Tagle, "Discurso de inauguración del diálogo sobre gobernabilidad democrática del 2 de septiembre de 1996" Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 1996.

⁵⁵ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 329ª, ordinaria), sábado 21 de mayo de 1994"... *op. cit.*

⁵⁶ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 338ª, ordinaria), jueves 21 de mayo de 1998"... *op. cit.*

ruinas, marcado por el estancamiento económico, el dogmatismo político o el desorden social.⁵⁷

Para justificar su postura, Frei festejaba los éxitos de los gobiernos anteriores. El presidente subrayaba que Chile había crecido en los últimos diez años a una tasa promedio superior al 6% anual, fenómeno inusual en la historia del país. También remarcaba que, en este mismo período, las exportaciones habían aumentado a un ritmo superior al 9% o que la inflación había disminuido desde más del 20% anual, en la segunda mitad de los 80, a niveles del orden del 13% en 1992 y 1993.⁵⁸ Así, la prédica a favor de reformas debía centrarse en una estrategia que no dependiera del pánico para justificar cambios en una coyuntura que parecía ser favorable para el país. La gestión se enmarcó discursivamente en la proposición de que el país tenía una *oportunidad histórica*: la de convertirse en una nación desarrollada en el tiempo de nuestra generación.⁵⁹

Por primera vez en muchas décadas, nuestro país tiene una estrategia para alcanzar el desarrollo: crecimiento sostenido para abrir paso a la equidad, inversiones en educación e infraestructura para preparar al país frente a los retos del mundo globalizado; nuevos mercados para los productos y los trabajadores chilenos y una actividad política social que busca crear oportunidades para la gente y reducir las desigualdades.⁶⁰

Si según los índices el rumbo político, económico y social era el correcto, lo que le faltaba a Chile para

consolidar su desarrollo era, según la idea esbozada en el discurso oficial, mantener el mismo esquema del gobierno anterior, sumando un nuevo eje a la agenda: la modernización de las infraestructuras y los modos de gestión. Poniendo énfasis en esta idea, se impulsaron discursivamente las nuevas privatizaciones y la reforma de la gestión pública, que venía siendo una proposición de la Concertación tanto desde los últimos meses del gobierno de Aylwin como desde la plataforma electoral de Frei.

Las privatizaciones

Si bien las privatizaciones comenzaron bajo el régimen militar⁶¹ –mucho antes de que esto se convirtiera en una medida natural y hegemónica en los programas de gobiernos latinoamericanos– el Estado chileno aún contaba a mediados de los noventa con un gran número de empresas de su propiedad, sobre todo aquellas relacionadas con la energía, los transportes o la producción de cobre. Frei impulsó un nuevo proceso privatizador, aunque es de destacar que el gobierno decidió seguir manteniendo bajo capital público la empresa más importante del país, la productora de cobre CODELCO.

A partir de entonces se pueden diferenciar procesos privatizadores distintos en los países del Cono Sur;⁶² situaciones que, al mismo tiempo que se ampararon en el contexto político, económico y social, se materializaron en torno a un sistema de ideas que determinó lo *hacible* y *aceptado* en un orden social particular. En Argentina, por ejemplo, las privatiza-

⁵⁷ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 329ª, ordinaria), sábado 21 de mayo de 1994"... *op. cit.*

⁵⁸ Los datos oficiales a la hora de la asunción de Frei al poder indicaban que la tasa de desempleo había disminuido del 17% de promedio en la década de los ochenta a un índice del 5%; que la tasa de ahorro era del 22% del producto aproximadamente, cuando en las décadas anteriores no había sobrepasado el 18%, y que la tasa de inversión había alcanzado cifras record de 25 y 27% cuando nunca en la historia se había superado el 20%. *Vid. ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*; E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 338ª, ordinaria), jueves 21 de mayo de 1998"... *op. cit.*; Concertación de Partidos por la Democracia, *Un gobierno para nuevos tiempos...* *op. cit.*

⁶⁰ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 338ª, ordinaria), jueves 21 de mayo de 1998"... *op. cit.*

⁶¹ Entre 1973 y 1980, el régimen militar redujo las empresas públicas de 400 a 45. No obstante, nunca se incorporó dentro de lo privatizable a las empresas más importantes y redituables, como las energéticas o la productora nacional de cobre. Para un análisis de esta idea a la hora de proceder a la apertura de mercado vid. James M. Cypher, "Pinochet Meets Polanyi? The Curious Case of the Chilean Embraces of 'Free' Market Economics", en *Journal of Economic Issues*, vol. XXXVIII, núm. 2, junio de 2004, pp. 527-535.

⁶² M. Moriconi Bezerra, "Imaginaris políticos y marcos de interpretación de coyuntura..." *op. cit.*

ciones se impulsaron vehementemente, en un espacio corto de tiempo y con el argumento de la urgencia de necesidad de fondos para equilibrar el sistema financiero y reacomodar las cuentas fiscales. En Uruguay, ante la negativa de la ciudadanía de aceptar privatizaciones masivas, la descentralización de empresas y la apertura a capital privado se produjo de manera gradual y el Estado se deshizo solamente de aquellas áreas consideradas no productivas. El argumento, en el caso uruguayo, también fue la necesidad de paliar el déficit fiscal y achicar el gasto del Estado. Mientras tanto, en Chile, las privatizaciones se dieron en un contexto de crecimiento económico. En este caso, la venta de empresas o la apertura de las mismas al capital privado, nacional y extranjero, se dio bajo un discurso de modernización de la gestión y mejora de la rentabilidad y la producción. Las privatizaciones se justificaban y presentaban como manera de cumplir metas empresariales que, dependiendo de capital público, difícilmente podrían realizarse. De esta manera, ingresaba al discurso oficial el tópico de que lo privado es más eficiente que lo público.

Sobre la base de un análisis caso por caso, mi gobierno está dispuesto a abrir oportunidades para que el sector privado participe en la propiedad de esas empresas. Ello ocurrirá en aquellas que enfrenten altos requerimientos de inversión; allí donde, dada la existencia de un mercado competitivo, el sector privado pueda ofrecer una gestión más eficiente; o donde, a pesar de no existir un mercado perfecto, se disponga de una adecuada capacidad para regular y supervisar dicha actividad.⁶³

Las ideas rectoras del imaginario político también actuaron como determinantes de la manera de desarrollar el proceso licitatorio y privatizador. En el caso del suministro de gas, por ejemplo, el gobierno abogó en primer término por una modificación de la legislación, cambio “urgentísimo” que estaba

amparado en la necesidad de “contar con gas natural proveniente de países vecinos”. También se impulsaron las necesarias modificaciones a la ley de electricidad apuntando a la necesidad de “facilitar la incorporación de nuevos actores privados, tanto nacionales como extranjeros, en particular a la actividad de generación eléctrica”.⁶⁴ Del mismo modo, la privatización de los puertos estuvo marcada por una idea central que, según explicaba el gobierno, era imposible conseguir sin el capital privado: “[...] el propósito del Gobierno es hacer de Chile la puerta de entrada de los países del Pacífico hacia América Latina, y la principal puerta de salida de Sudamérica hacia el Pacífico.”⁶⁵

El resultado de la descentralización portuaria fue la modernización de los tres puertos principales y la construcción de una nueva terminal en Punta Arenas. Asimismo, el gobierno privatizó la empresa de agua potable así como el resto del porcentaje estatal de la compañía aérea LAN y de la eléctrica EDENOR. También se abrieron a la participación privada, más allá de 35% al que limitaba la legislación anterior, las empresas EMPREMAR y Transcontainer. ESVAL, empresa sanitaria, se abrió también al capital privado; en 1999 se agregaron a esta medida EMOS y las demás empresas del rubro. También se licitaron tanto las redes de transporte ferroviario más importantes como las nuevas infraestructuras para desarrollar el sector y mejorar los servicios.

Además de utilizar la privatización como herramienta para el desarrollo, el gobierno de Frei también recurrió a una idea que había incorporado el régimen militar: la política de pagar por el uso como método para impulsar infraestructuras. El gobierno también optó por presentar discursivamente la elección incorporando un valor social a la medida:

La política de mi gobierno será que se pague por el uso de la infraestructura cuando ésta tiende al desarrollo productivo y los recursos así liberados nos permitan

⁶³ E. Frei Ruiz-Tagle, “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 329ª, ordinaria), sábado 21 de mayo de 1994”... *op. cit.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

dar prioridad a la infraestructura básica o de carácter social, como alcantarillado en las poblaciones, agua potable rural, construcción de caminos secundarios, obras todas que tienden a favorecer a los sectores más necesitados de nuestra patria.

Este tipo de obras eran, según el discurso del gobierno, necesarias para extender el desarrollo a todos los rincones del país. Pero, a diferencia de Argentina por ejemplo, el proceso privatizador no se extendió a la totalidad de las empresas públicas. En el caso de CODELCO (Corporación Nacional del Cobre), nunca ingresó a la agenda política la posibilidad de traspasar la empresa a manos privadas. Según explicó el propio presidente Frei: "CODELCO ha sido un gran negocio para Chile y nuestro compromiso es que lo sea aún mejor en el futuro". En este caso, la meta era simplemente mejorar su funcionamiento:

[...] necesita de una reforma modernizadora de su gestión. Para ello, debe cambiar sustancialmente su esquema institucional. [...] Transformarla en un conglomerado descentralizado, flexible y transparente, capaz de potenciar, simultáneamente, el desarrollo propio de las actuales divisiones mineras, que constituyen su giro principal, y las asociaciones con terceros para la explotación de sus otros yacimientos.⁶⁶

El tópico de la eficiencia de lo privado sobre lo público, entonces, no era relacionable con la producción de cobre. De hecho, según datos oficiales, la nueva gestión pública de CODELCO fue un éxito para la economía nacional. En 1994 producía 1,100,000 toneladas, en 1999, 1,600,000. El costo directo pasó de 60 centavos por libra a 39. La productividad hombre-año se incrementó de 46 toneladas métricas a 86.⁶⁷

La reforma de la gestión pública

La reforma y modernización de la administración chilena se justificó en el marco del discurso oficial que abogaba, como meta general, por consolidar la democracia y aprovechar la "oportunidad histórica" de poseer los elementos para salvar aquellos obstáculos que impedían el desarrollo.

En nuestro país, la sociedad y la economía se han ido modernizando a un ritmo mucho más rápido que las modalidades de funcionamiento de la estructura del Estado, lo cual exige su urgente puesta al día.⁶⁸

Nuestro país no alcanzará desarrollo integral mientras no sea plenamente democrático. La velocidad del avance en materias económicas y sociales contrasta con el retraso de nuestro funcionamiento político. La modernización en variados sectores del país ciertamente devela el atraso en la puesta al día de diversas instituciones políticas.⁶⁹

Como fue habitual en la región, la primera medida del gobierno fue la creación de un ente técnico encargado de determinar el plan de acción. En 1994, nació el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, con el objetivo de:

[...] coordinar a los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la modernización de la función pública, con el fin de proponer a S. E. el Presidente de la República las políticas generales sobre la materia, y las acciones, proyectos e instrumentos necesarios para su implementación, seguimiento y evaluación. Para dicho efecto, el Comité promoverá la modernización de la gestión de los órganos del Estado

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 340ª, ordinaria), viernes 21 de mayo de 1999"... *op. cit.*

⁶⁸ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 329ª, ordinaria), sábado 21 de mayo de 1994"... *op. cit.*

⁶⁹ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 340ª, ordinaria), viernes 21 de mayo de 1999"... *op. cit.*

y velará por la coherencia y articulación de sus planes de acción orientados hacia esa finalidad.⁷⁰

La medida se correspondía con el octavo punto del Programa Electoral de Frei: *adoptar acciones concretas para la modernización del Estado*. Con la puesta en marcha del Comité, los debates en torno a la administración, su estructura y su organización cobraron un léxico marcadamente gerencial cuyos ejes programáticos giraban en torno a nuevas expresiones: *cultura de la calidad y la innovación, cultura de la evaluación, la eficiencia y la eficacia, énfasis en los resultados, focalización en el usuario, nuevo sentido de la responsabilidad del funcionario público, e incentivos al desempeño*.⁷¹ Justamente, para conocer la experiencia gerencial en su cuna de origen, el secretario ejecutivo del Comité Interministerial de Modernización Pública, Claudio Orrego, viajó a Nueva Zelanda.⁷² Tal como establecían las bases de la Nueva Gerencia Pública, el discurso de acción gubernamental apuntó a optimizar los recursos financieros de los servicios públicos así como su calidad y cobertura; a incorporar las nuevas tecnologías; a estimular a las plantillas y a establecer criterios de méritos para el desarrollo de la carrera administrativa.

Desde el gobierno, el proceso de modernización se relacionaba discursivamente con la concepción de gobernanza Estado-céntrica defendida por Frei.

El país rechaza la posición simplista e ideologizada de quienes quisieran reducir indiscriminadamente la participación del Estado en la economía y la sociedad. Existe un amplio acuerdo en considerar que Estado, mercado y ciudadanía son tres actores indispensables en la economía de mercado globalizada en que Chile participa.⁷³

Hemos optado por una estrategia de desarrollo en la cual, como en los demás países democráticos con economía social de mercado, al Estado le cabe un papel fundamental. Precisamente por eso tenemos que reforzarlo y, para ello, avanzar en su modernización.⁷⁴

Esta idea eliminaba la posibilidad de proceder a un achicamiento radical de las dependencias y funciones del Estado, como sucedió en Argentina o Perú. De hecho, el discurso reformista en Chile no puso el énfasis en modificar las estructuras organizativas o en la redimensión de las plantillas laborales, sino que se dio prioridad a las medidas tendientes a imponer la cultura gerencial (sus hábitos y sus valores sustanciales) en los empleados públicos para conseguir mejores índices de eficacia, eficiencia, productividad y transparencia. Es decir, la reforma no se focalizó en un reajuste fiscal o una revisión del gasto; más bien, como se analizará a continuación, se apuntó a promover los valores del desempeño por resultados. No obstante las diferencias de enfoque, la variable económica, en este caso apuntando a la necesidad de continuar el desarrollo y promover la economía globalizada de mercado, fue un punto nodal clave de todos los discursos reformistas. Por otra parte, si bien los programas de reformas de la región siguieron la misma lógica de racionalidad técnico-gerencial, cada gestión tuvo libertad para privilegiar las ideas generales particulares del paradigma teórico que considerara fundamentales para obtener los resultados enunciados. Tanto el imaginario político, como el marco de interpretación de coyuntura, fueron fundamentales para definir las ideas y acciones prioritarias.

⁷⁰ Instructivo Presidencial del 6 de diciembre de 1994 que Crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, citado en A. V. Ramírez Alujas, "Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social. El caso chileno (1994-2001)", ponencia presentada en el VI Congreso Internacional *clad sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001, p. 35.

⁷¹ Ministerio Secretaría General de la Presidencia, "Plan estratégico de modernización de la gestión pública: el Estado al servicio de la gente", Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Modernización, 1997.

⁷² M. Waissbluth y J. Hinostroza, *op. cit.*, p. 41.

⁷³ E. Frei Ruiz-Tagle, "Discurso frente al Foro de Desarrollo Productivo del 21 de agosto de 1997", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 1997.

⁷⁴ E. Frei Ruiz-Tagle, "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 338ª, ordinaria), jueves 21 de mayo de 1998"... *op. cit.*

Es de destacar, en este sentido, que los programas retomarían la concepción de política de Estado puesta en práctica durante el gobierno de Aylwin. De esta manera, los avances realizados por el gobierno anterior eran retomados por el siguiente. Lo mismo

ocurriría con la gestión de Frei, que implementaría una serie de medidas que, más tarde, se continuarían mejorando durante la gestión del presidente Ricardo Lagos Escobar.⁷⁵

Conclusiones

Chile presenta la particularidad de que la reinstauración de la democracia no se dio bajo una crisis económica o social, por lo que las estrategias de legitimación discursivas de ninguna manera podían centrarse en la retórica del miedo o la exaltación de situaciones críticas. Por el contrario, la clase política debió instaurar el discurso democrático y las necesidades de reformas desde el establecimiento de continuidades y diferenciaciones políticas con el régimen anterior. Desde este marco de continuidad se sedimentaron las nociones hegemónicas sobre la democracia, el Estado y la administración en las que se sustentarían las gestiones de la Concertación.

El caso chileno ilustra claramente la importancia de las ideas en la construcción de imaginarios políticos y su influencia en los resultados de la gestión. Desde un principio, el discurso de la Concertación partió de un marco de interpretación de coyuntura que conceptualizaba la pobreza como un obstáculo para la consolidación de la democracia y el desarrollo económico. El combate contra la pobreza se presentó como la posibilidad de consolidar la economía y mantener los índices de crecimiento. Si bien es de destacar el apoyo que consiguió el gobierno por parte

de los sectores más privilegiados para impulsar programas sociales, incluyendo aumento del gasto social y una reforma impositiva, es necesario interpretar esta situación no sólo desde los índices satisfactorios de reducción de la pobreza, sino también desde la amplia brecha entre los ingresos de los más pobres y los más ricos. Pese a la disminución de la pobreza, en el período analizado Chile se ha mantenido como uno de los países con peor distribución de la riqueza de Latinoamérica y su coeficiente de Gini ha permanecido estable.⁷⁶ Este dato es igualmente relevante para comprender el apoyo por parte de todos los sectores a los planes sociales del gobierno.

En definitiva, la voluntad política de combatir la pobreza no puede entenderse sin tener en cuenta la necesidad de buscar canales de legitimación de la propia clase política, y de cada gobierno en particular, como clase dirigente natural y contrarrestar los focos potenciales de desprestigio. Habermas advierte que todo orden político intenta, y debe, dotarse de legitimidad, fundamentando discursivamente su régimen de dominación o de ejercicio del poder.⁷⁷ Así, era lógico que los más beneficiados discursivamente –tras una transición en la que no pocos posmilitares

⁷⁵ Lagos, también candidato de la Concertación, gobernó entre 2000 y 2006. Respecto a la continuación de las propuestas del Plan en términos de política de Estado, su gobierno culminó algunas reformas diseñadas durante la gestión de su antecesor, como el portal ChileCompra y el programa de simplificación de trámites; la instalación del Consejo de Auditoría Interior General del Gobierno, en materia de probidad; la operación del Programa de Oficinas de Información y Reclamos (OIRS). Además, se aprobó la firma digital y se estableció la obligación de entregar una cuenta pública por cada institución en base a un formato estándar: Balances de Gestión Integral (BGIs).

⁷⁶ Ideado por el sociólogo y estadístico italiano Corrado Gino (1884-1965), el índice que lleva su nombre se utiliza para medir la distribución de la riqueza en una sociedad (donde 0 equivale a igualdad de los ingresos de todos los ciudadanos y uno a desigualdad generalizada y radical de aquellos mismos). N.E.

El coeficiente de Chile apenas se ha movido desde la llegada de la democracia. En 2007, el país tricontinental tenía un índice de 53,8, lo que lo convertía en la décima nación más desigual del mundo. En definitiva, a medida que la pobreza se fue reduciendo en Chile tras la reinstauración de la democracia, la riqueza de los más pudientes aumentará de manera proporcional. La progresión del índice en el período analizado fue de 0,554 (en 1990), 0,553 (1996), 0,559 (2000). Como se ve, entre 1990 y 2000 el índice incluso subió.

⁷⁷ Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973; *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus, 1976.

continuaron dirigiendo importantes nichos de poder— fueran quienes habían resultado más perjudicados por el pinochetismo. De alguna manera, el continuar la misma línea de la dictadura en términos de política económica implicaba legitimar la forma drástica en la que el neoliberalismo se implantó en el país. Sin este discurso integrador, y sin acciones efectivas en este sentido, difícilmente la nueva clase política chilena hubiese conseguido consolidar su posición y su legitimidad.

Esta necesidad estratégica de implantación de un discurso social, sin embargo, mostró resultados ejemplares para toda la región. Según datos oficiales, entre 1994 y 1998 el producto por habitante creció 27%, el consumo por persona aumentó 32% y los salarios se incrementaron en 17%. Entre 1990 y 1998, 2 millones de personas salieron de la pobreza y la indigencia se redujo a la mitad. En 1987, el 45% de los chilenos eran pobres; en 1996, sólo el 23%; en el mismo período, la indigencia bajó del 17.4% al 5.8. El crecimiento real promedio entre 1990 y 1999 fue de un 7.2%, frente al 3.3 anual en todo el siglo XX. En las décadas de 1960 y 1970, la tasa de desempleo superaba el 15%; con la crisis de 1982-1983 esta cifra ascendió a un 30%; durante el gobierno de Frei se mantuvo entre el 5 y el 9%.

Es de destacar que las ideas sedimentadas en el imaginario político no incorporaban dentro de lo

hacible la posibilidad de despidos masivos y recortes abruptos de personal, como sucedió en el caso argentino. Pero si bien el discurso oficial de la Concertación incorporaba *imperativos morales* que colocaban al Estado como defensor de los más débiles y garante de la calidad de vida de los ciudadanos, esto se estipulaba desde un marco general en el que lo económico, o el desarrollo económico y el crecimiento, figuraba como principio motivacional y valor postrero. Estas ideas influyeron, como se vio, a la hora de determinar qué era tendiente de ser privatizado y qué no y en el modo de proceder y justificar discursivamente las licitaciones y las ventas.

Finalmente, es de destacar que Chile ha desarrollado importantes políticas de Estado y ha sido destacada la continuidad en la operación de programas generales a lo largo de las sucesivas gestiones. Asimismo, no hay que olvidar que desde la llegada de la democracia siempre ha gobernado la Concertación. A pesar de que existen casos de continuidad en la ejecución de políticas de Estado a través de gestiones de signo político contrario, este no parecería ser el caso chileno.

Recibido el 27 de marzo del 2009

Aceptado el 29 de abril de 2009

Bibliografía

- Allende Gossens, Salvador, *Nuestro camino al socialismo: la vía chilena*, Buenos Aires, Ediciones Papiro, 1971.
- Armijo Quintana, Marianela, "La evaluación de la gestión pública en Chile", en Nuria Cunill Grau y Sinia Ospina Bozzi (eds.), *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), 2003.
- Aylwin Azócar, Patricio, *Crecimiento con equidad. Discursos escogidos (marzo 1992-1994)*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello, 1994.
- , "Discurso de Patricio Aylwin al abrir las sesiones del Congreso Nacional, 11 de marzo de 1990", en URL: http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_al_abrir_las_sesiones_del_congreso_nacional_.
- , Patricio, "Discurso de Patricio Aylwin Azócar al dar a conocer a la ciudadanía el informe de la Comisión de Verdad y Reconciliación, 4 de marzo de 1991", en URL: http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_Az%C3%B3car_al_dar_a_conocer_a_la_ciudadan%C3%ADa_el_informe_de_la_Comisi%C3%B3n_de_Verdad_y_Reconciliaci%C3%B3n
- , "Discurso de Patricio Aylwin al pueblo de Chile desde los balcones del Palacio de la Moneda, 11 de marzo de 1990", en URL: [http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_al_pueblo_de_Chile_desde_los_balcones_del_Palacio_de_la_Moneda_\(11_de_marzo_de_1990\)](http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_al_pueblo_de_Chile_desde_los_balcones_del_Palacio_de_la_Moneda_(11_de_marzo_de_1990)).
- , "Discurso de Patricio Aylwin en el Estadio Nacional", pronunciado en Santiago de Chile el 12 de marzo de 1990", en URL: [http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_en_el_Estadio_Nacional_\(12_de_marzo_de_1990\)](http://es.wikisource.org/wiki/Discurso_de_Patricio_Aylwin_en_el_Estadio_Nacional_(12_de_marzo_de_1990)).
- , "Discurso pronunciado en la Primera Cumbre Iberoamericana el 18 de julio de 1991 en Guadalajara, México", en *Primera Cumbre Iberoamericana, Guadalajara, México, 1991. Discursos, Declaración de Guadalajara y documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991 (Colección Popular).
- , *La transición chilena. Discursos escogidos (marzo 1990-1992)*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello, 1992.
- , "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 320ª, ordinaria), lunes 21 de mayo de 1990", en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1990.pdf
- , "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 322ª, ordinaria), 21 de mayo de 1991", en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1991.pdf
- , "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 324ª ordinaria), jueves 21 de mayo de 1992", en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1992.pdf
- , "Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 326ª ordinaria), viernes 21 de mayo de 1993", en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1993.pdf
- Boisier, Sergio, "Chile: la vocación regionalista del gobierno militar", en *EURE*, vol. 26, núm.77, mayo de 2000, pp.81-107.

- Colomer, Josep M., "Benefits and Costs of Voting", en *Electoral Studie*, vol. 10, núm. 4, 1991, pp. 313-325.
- Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, *El Estado al servicio de la gente. Balance 1994-2000*, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de la Presidencia, 2000.
- Concertación de Partidos por la Democracia, *Programa del gobierno de don Patricio Aylwin Azócar*, Santiago de Chile, CPD, 1989.
- , *Un gobierno para nuevos tiempos: bases programáticas del segundo gobierno de la Concertación*, Santiago de Chile, CPD, 1993.
- Cypher, James M., "Pinochet Meets Polanyi? The Curious Case of the Chilean Embraces of 'Free' Market Economics", en *Journal of Economic Issues*, vol. XXXVIII, núm. 2, junio de 2004, pp. 527-535.
- Domínguez, Francisco, "Gatopardismo en Chile: los intelectuales y la transición democrática", en *Cifra Nueva*, núm. 11, 2000, pp. 92-108.
- Espejo Yaksic, Sergio, "Modernización del Estado y profesionalización de la dirección pública: análisis crítico de la experiencia chilena de formación de directivos públicos", ponencia presentada en el *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Madrid, España, del 2 al 5 de noviembre de 2004.
- Ferraro, Agustín, "Friends in High Places: Congressional Influence on the Bureaucracy in Chile", en *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 2, junio de 2008, pp. 101- 129.
- Fontaine, Juan Andrés, "Transición económica y política en Chile: 1970-1990", en *Estudios Públicos*, núm. 50, otoño de 1993, pp. 229-279.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo, "Discurso al anunciar la agenda de trabajo para los próximos dos años de gobierno, 20 de marzo de 1998", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei , Centro de Documentación, 1998.
- , "Discurso de entrega oficial del Informe de la Comisión Nacional de Ética Pública, 27 de Julio de 1994", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei , Centro de Documentación, 1994.
- , "Discurso de inauguración del diálogo sobre gobernabilidad democrática del 2 de septiembre de 1996", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei , Centro de Documentación, 1996.
- , "Discurso en el acto de promulgación de la Reforma Constitucional que crea el Ministerio Público, 8 de septiembre de 1997", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei , Centro de Documentación, 1997.
- , "Discurso en la Ceremonia de Creación del Consejo Nacional para la Superación de la Pobreza. 27 de mayo de 1994", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei , Centro de Documentación, 1994.
- , "Discurso en la clausura de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, 11 de noviembre de 1996", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei , Centro de Documentación, 1996.
- , "Discurso en la inauguración de la Segunda Cumbre de las Américas, 18 de abril de 1998", Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei , Centro de Documentación, 1998.

- , “Discurso frente al Foro de Desarrollo Productivo de 21 de agosto de 1997”, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 1997.
- , “Discurso presidencial al celebrarse el quinto aniversario del gobierno, 11 de marzo de 1999”, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 1999.
- , “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 329ª, ordinaria), sábado 21 de mayo de 1994”, en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1994.pdf
- , “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 331ª, ordinaria), domingo 21 de mayo de 1995”, en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/21m1995.pdf
- , “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 338ª, ordinaria), jueves 21 de mayo de 1998”, en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/presi98.pdf
- , “Mensaje presidencial ante la sesión del Congreso Pleno (Legislatura 340ª, ordinaria), viernes 21 de mayo de 1999”, en URL: http://www.bcn.cl/susparlamentarios/mensajes_presidenciales/presi99.pdf
- , “Palabras de Frei en la Tercera Conferencia Interamericana sobre Fraude y Corrupción en el Gobierno, 4 de junio de 1996”, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 1996.
- , “Presentación del Plan de Trabajo para el año 1996”, Santiago de Chile, Fundación Eduardo Frei, Centro de Documentación, 1996.
- Gajardo Lagomarsino, Patricio, “Gobernabilidad, sistema político y gestión pública: una evaluación del proceso político en Chile post-transicional”, ponencia presentada en el *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración*, llevado a cabo en Lisboa, Portugal, del 8 al 11 de octubre de 2002.
- Godoy Arcaya, Óscar, “La transición chilena a la democracia: pactada”, en *Estudios Públicos*, núm. 74, otoño de 1999, pp. 80-106.
- Habermas, Jürgen, *La reconstrucción del materialismo histórico*, Madrid, Taurus, 1976.
- , *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic, “Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos”, ponencia presentada en el *X Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Santiago de Chile del 18 al 21 de octubre de 2005.
- Jara Jara, Cristian Marcelo, “La gestión territorial: una estrategia a partir del mejoramiento de la gestión”, ponencia presentada en el *XI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Ciudad de Guatemala del 7 al 10 de noviembre de 2006.
- Latinobarómetro* 2006, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2006.
- Latinobarómetro* 2007, Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro, 2007.
- Marcel C., Mario, “Las opciones para la reforma del Estado en Chile”, en www.cepchile.cl

- Ministerio Secretaría General de la Presidencia, "Plan estratégico de modernización de la gestión pública: el Estado al servicio de la gente", Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, División de Modernización, 1997.
- Moriconi Bezerra, Marcelo Adrián, "El discurso de gobernanza como limitador del debate teórico político", en *Enfoque social. Revista de Historia, Política y Sociedad*, núm. 3, enero-junio de 2008, pp. 21-55.
- , "Imaginaris políticos y marcos de interpretación de coyuntura en los discursos oficiales sobre la reforma de la administración pública. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay", ponencia presentada en el *XIII Congreso de Latinoamericanistas Españoles*, llevada a cabo en la Universidad Jaume Primero, Castellón, España, del 18 al 20 de septiembre de 2008.
- Moulián, Tomás, *Chile actual: anatomía de un mito*, Santiago de Chile, ARCIS, 1997.
- , "Limitaciones de la transición a la democracia en Chile", en *Proposiciones* núm. 25, 1994, pp. 34-45.
- O'Donnell, Guillermo A., *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.
- Narbondó, Pedro y Conrado Ramos, "Reforma de la administración central en el Uruguay y el paradigma de la nueva gerencia pública (1995-1999)", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 11, 1999, pp. 35-58.
- Panizza, Francisco, "A Reform Without Losers: The Symbolic Economy of Civil Service Reform in Uruguay, 1995-96", en *Latin American Politics and Society*, vol. 46, núm. 3, 2004, pp. 1-28.
- , "Discurso e instituciones en la reforma de la administración pública uruguaya", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, núm. 13, 2002, pp. 59-93.
- Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública: El Estado al Servicio de la Gente*, Santiago de Chile, Ministerio Secretaría General de Gobierno, 1997.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente, *Modernización de la gestión pública. El caso chileno (1994-2000). Estudio de caso núm. 58*, Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, 2001 (Tesis de maestría en gestión y políticas públicas).
- , "Reforma del Estado, modernización de la gestión pública y construcción de capital social. El caso chileno (1994-2001)", ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, llevado a cabo en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de noviembre de 2001.
- , "Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. Comunidad virtual de gobernabilidad, desarrollo humano e institucional", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, núms. 12-13, 2002, pp. 147-190.
- Riveros M., Edgardo, "Reforma de la función pública en Chile", en *Reforma y Democracia*, núm. 4, julio de 1995, en URL: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/004-julio-1995/0025303.pdf>

Santiago, Fernando, "La descentralización de las políticas sociales en Argentina, Chile y Perú", en URL: <https://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/content/claspo/PDF/overviews/santiago.pdf>

The 1997 Transparency International Corruption Perception Index, Berlín, Transparency International, 1997.

The 2007 Transparency International Corruption Perception Index, Berlín, Transparency International, 2007.

Waissbluth, Mario y José Inostroza, *La reforma del Estado en Chile 1990-2005. De la confrontación al consenso*, Santiago, Universidad de Chile, 2006.